

Finanzmonitoring: Justiz und Polizei

Den Rechtsstaat effizient schützen

3. November 2003 Nummer 40 4. Jahrgang

dossierpolitik

Rote Karte für die bisherige Ausgabenentwicklung (2000/2001)

In den Jahren 2000 und 2001 erhöhten sich die Ausgaben für Justiz und Polizei mit 4,4 bzw. 5,2 Prozent deutlich stärker als die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand, welche um 1,6 bzw. 4,4 Prozent stiegen. Damit wurde sowohl die Trend- als auch die Zielentwicklung gemäss Ausgabenkonzept von *economiesuisse* übertroffen.

Die vorliegende Ausgabe *dossierpolitik* ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von *economiesuisse* im letzten Jahr publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

Für Justiz und Polizei (einschliesslich Feuerwehr) gab die öffentliche Hand 2000 im Vergleich zum Vorjahr 4,4 Prozent mehr aus. Gemäss Ausgabenkonzept sollen die Ausgaben für dieses Aufgabengebiet in der Grössenordnung von jährlich nicht mehr als 2,5 Prozent wachsen. Diese Zielentwicklung wird somit deutlich überschritten, ebenso die Trendentwicklung von vier Prozent. 2001 beschleunigte sich das Ausgabenwachstum auf 5,2 Prozent, was sowohl massiv über der Ziel- als auch der Trendentwicklung liegt. Gründe für den erheblich wachsenden Mittelbedarf sind ungenügende Koordination im Justiz- und Polizeiapparat, neue Kriminalitätsformen und zusätzliche Schutz- sowie Bewachungsaufgaben. Weitere wichtige Faktoren bilden die Belastung der Rechtssprechung durch die zunehmende Prozessflut und nicht zuletzt Lohnforderungen.

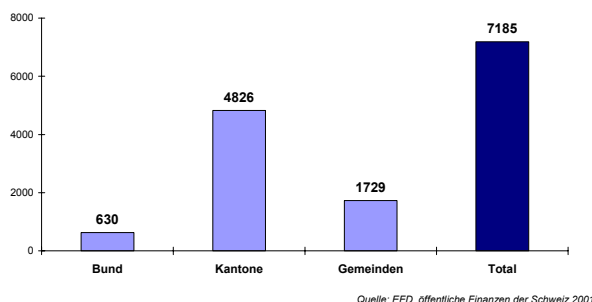
Hauptlast bei den Kantonen

Mehr als zwei Drittel aller Ausgaben im Bereich Justiz und Polizei werden von den Kantonen getragen, der Rest hauptsächlich von den Gemeinden. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand von 3,1 Mrd. Franken (2001) für die Polizei (inkl. Verkehrspolizei und Strassenverkehrsämter) machen den grössten Posten aus. Ihre Aufgabe ist es, für Ordnung und Sicherheit zu sorgen und dabei insbesondere die Kriminalität zu bekämpfen. 2002 wurden 308'000 Straftaten erfasst. Davon entfallen gegen 90 Prozent auf Diebstahl. Zahlenmässig von Bedeutung sind sodann Betrug und Veruntreuung (4,3 Prozent) und Körperverletzung (zwei Prozent). Ferner hat die Polizei jährlich rund 50'000 Verzeigungen wegen Vergehen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu bewältigen.

Auf den Bereich Rechtssprechung entfallen 1,2 Mrd. Franken (alle Arten von Gerichten, Staatsanwaltschaften), auf den Strafvollzug 0,7 Mrd. (insbesondere Gefängnisse, Strafanstalten, Untersuchungshaft und Strafregister). Für die Feuerwehr belaufen sich die Ausgaben auf 0,5 Mrd., für die Rechtsaufsicht auf 1,6 Mrd. Franken (Grundbuch, Betreuungswesen, Handelsregister, Register für Immaterialgüterrechte, Einwohnerkontrolle, Bürgerrechtswesen und Zivilstandsämter usw.). Im Gegensatz zu den übrigen Posten von Justiz und Polizei wird die Rechtsaufsicht weitgehend über kostendeckende, zum Teil gewinnbringende Gebühren (z.B. Handelsregister-, Patentgebühr) finanziert.

Ausserdem gilt es zu bedenken, dass im Bereich der öffentlichen Sicherheit auch das Grenzwachtkorps (GWK) eine wesentliche Rolle spielt. Es nimmt vorwiegend Sicherheits-, aber auch Zollerhebungsaufgaben wahr. Nach der offiziellen funktionalen Gliederung ist das GWK jedoch im Aufgabengebiet Allgemeine Verwaltung aufgeführt. Auch das Festungswachtkorps (FWK), nach offizieller Statistik dem Aufgabengebiet Landesverteidigung zugeordnet, erfüllt zum Teil Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit (Grenz-, Botschaftsbewachung, Personenschutz).

Ausgaben nach Staatsebenen (2001, in Mio. Franken)



Ausgabenentwicklung: aufwändiger Kampf gegen neue Verbrechensformen

Bisherige Entwicklung

In den vergangenen zehn Jahren sind die Straftaten in der Schweiz um rund zehn Prozent zurückgegangen. Abgenommen haben vor allem die Diebstähle (insbesondere von Fahrzeugen). Hingegen hat sich im selben Zeitraum die Anzahl Verzeigungen im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelgesetz verdoppelt. Auch die Kriminalfälle mit gewalttätiger bzw. internationaler Dimension haben sich vermehrt. Die Zunahme der Gewaltdelikte hängt unter anderem mit einer gestiegenen Sensibilität in diesem Bereich zusammen, was zu mehr Verzeigungen führt.

Der jährliche Anstieg der Ausgaben für Justiz und Polizei von durchschnittlich 3,2 Prozent in den neunziger Jahren hat sich unterschiedlich auf die verschiedenen Bereiche verteilt. Während die für Polizei und Grenzbewachung eingesetzten Mittel nur leicht über der Teuerung angewachsen sind, haben die Ausgaben für die Rechtsaufsicht, den Strafvollzug und vor allem die Rechtssprechung stark bis sehr stark zugenommen. Die Ausgabensteigerung auf den Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinde war überall etwa gleich stark.

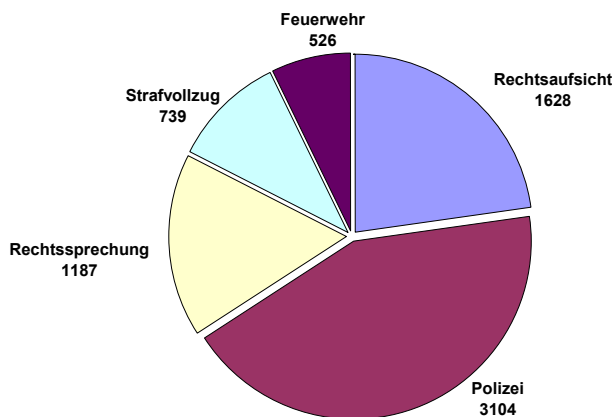
Trendentwicklung

Die Kostenentwicklung im Bereich Justiz und Polizei dürfte weiterhin massgeblich von der Bewältigung der Flut an „üblichen“ Straftaten geprägt sein. Hinzu kommen wachsende Schutzaufgaben wie z.B. die Bewachung von Boten oder internationalen Konferenzen. Weit verbreitet

ist die Einschätzung, dass im Bereich der Polizei die föderalistische Staatsstruktur und die vorhandenen Kapazitäten an ihre Grenzen stossen. In diesem Zusammenhang wurde in mehreren Berichten eine Gesamtsicht zur Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit (USIS) erstellt. Weil in der Schweiz im Polizeibereich rund 900 Personen fehlen, sollten entweder die kantonalen Korps mit finanzieller Unterstützung des Bundes aufgestockt oder aber ein bundeseigenes Polizeikorps geschaffen werden, ergänzt durch zusätzliches, vom Bund finanziertes Personal in den Kantonen. Die Notwendigkeit einer schnell einsatzbereiten Polizeireserve für besondere Lagen wird in diesem Zusammenhang ebenfalls ernsthaft diskutiert. Aus finanziellen Gründen hat der Bundesrat diese Projekte vorerst auf Eis gelegt. Die finanziellen Auswirkungen sind noch sehr ungewiss. Bei der Polizei auf kantonaler Stufe, dem kostenintensivsten Posten, wird bei Personalbestand und Löhnen ein grosser Nachholbedarf geltend gemacht.

Mit der Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität (Terrorismus, organisierte Kriminalität, transnationaler Kriminaltourismus) wird der Ruf nach einer intensiven internationalen Zusammenarbeit immer lauter. Deshalb will der Bund in den nächsten Jahren seine Strafverfolgungskapazitäten erhöhen. Im Justiz- und Polizeidepartement wird im Rahmen der so genannten Effizienzvorlage (Verlagerung der Strafverfolgung von den Kantonen zum Bund in den Bereichen organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei und komplexe Fälle von Wirtschaftskriminalität) der Personalbestand ausgebaut. Im ursprünglichen Finanzplan 2004 bis 2006 wird deshalb mit Mehraufwendungen von jährlich 5,6 Prozent im Bereich Justiz und Polizei gerech-

Ausgaben nach Funktionen (2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

net. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 soll der Ausbau allerdings gebremst erfolgen. Bis im nächsten Jahr werden beim Bund rund 400 weitere Justizbeamte angestellt sein. Die ursprüngliche Planung sah einen Ausbau auf über 500 Personen vor.

Ein Personalunterbestand wird beim Grenzwachtkorps geltend gemacht, insbesondere weil Kontrollen zunehmend nicht mehr nur statisch an der Grenze, sondern vielmehr mobil im rückwärtigen Raum durchgeführt werden. Sodann erfolgt im Rahmen einer Justizreform der Aufbau eines Bundesstraf- und eines Bundesverwaltungsgerichts. Die unterschiedlichen kantonalen Prozessordnungen werden vereinheitlicht. Dies dürfte zumindest in der Umstellungsphase Mehrausgaben zur Folge haben. Solche werden schliesslich auch durch die Rekursfreudigkeit in der Schweiz und die zunehmende Prozessflut verursacht.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Ausgaben für Justiz und Polizei in den nächsten Jahren – trotz Bestrebungen, die Effizienz zu steigern – leicht überproportional zunehmen. Die Umsetzung der im Ausgabenkonzept präsentierten Leitlinien sollte es ermöglichen, das durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum auf 2,5 Prozent zu verlangsamen.

Zweimal die rote Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Justiz und Polizei (inklusive Feuerwehr) stiegen 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 4,4 Prozent. Dieses Wachstum beschleunigte sich 2001 auf 5,2 Prozent. Damit beanspruchte dieser Aufgabenbereich 7,2 Mrd. Franken. Die Zunahmen 2000 und 2001 übersteigen die Zielentwicklung von 2,5 Prozent als auch die erwartete Trendentwicklung von vier Prozent, was für beide Jahre eine rote Karte bedeutet.

Mehrausgaben verursachten unter anderem ausserordentliche Schutzaufgaben (Botschaften, internationale Konferenzen). Zudem erhöhte 2001 beim Bund die funktionale Neuordnung von Aufwendungen für die Spielbankenkommission und die Informatik die Ausgaben im Bereich Justiz und Polizei.

Die aktuelle Ausgabenentwicklung weicht erheblich vom Zielkurs ab. Die im Ausgabenkonzept erläuterten Leitlinien für eine nachhaltige Finanzpolitik weisen deshalb nach wie vor die Richtung für Korrekturmassnahmen.

Leitlinien für Reformen: staatliche Kernaufgabe effizienter erfüllen

Garantie der öffentlichen Sicherheit ist eine unbestrittene Kernaufgabe des Staates. Bei ihm liegt das Gewaltmonopol. Justiz und Polizei müssen deshalb staatlich bleiben.

Zu verbessern ist primär die Effizienz. Ein wichtiger Beitrag zur Kostendämmung wird dann geleistet, wenn der Auftrag der Polizei restriktiv definiert, dafür aber konsequent durchgesetzt wird und wenn die Kosten wo immer möglich dem Verursacher angelastet werden. Zudem dürfen und sollen Komfortsicherheit (z.B. bei privaten bzw. gewinnorientierten Anlässen) sowie weitere Dienstleistungen für ihre direkten Nutzniesser einen angemessenen Preis haben. Grundsätzlich können Auslagerungen von Sicherheitsaufgaben an Dritte nur komplementären Charakter haben.

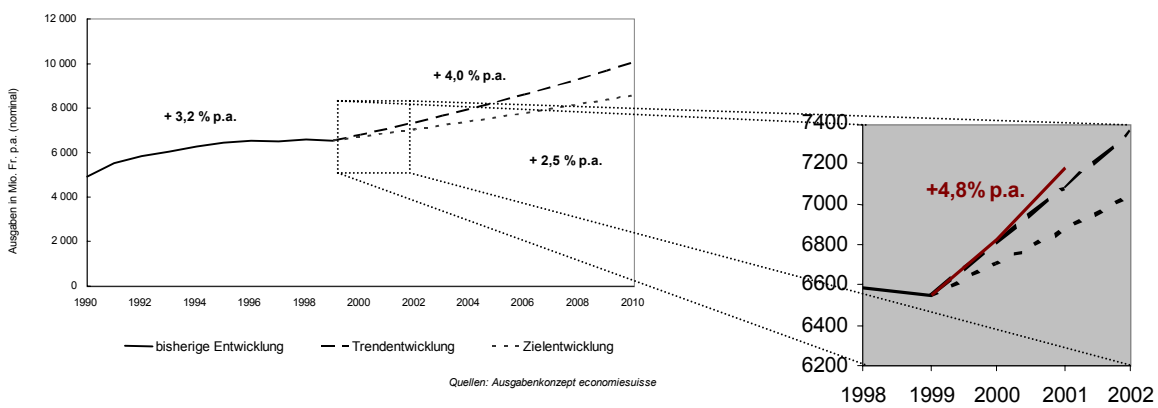
Der stark dezentral organisierte Polizeiapparat funktioniert insgesamt recht gut. Die damit verbundene Bürgernähe hat sich hinsichtlich der zu bewältigenden Menge an alltäglichen Delikten und Dienstleistungen bewährt. Lediglich in ganz spezifischen Teilgebieten stösst die Polizei angesichts neuer Kriminalitätsformen an ihre Grenzen. Überholte und komplizierte Strukturen sollten dementsprechend reformiert werden, damit der Staat die Einhaltung der Rechtsordnung weiterhin effizient gewährleisten kann. Letztlich steht und fällt damit der Wohlstand.

Die verschiedenen Organe zur Wahrung der inneren Sicherheit sollten klarer und ausgerichtet auf eindeutige Aufgaben konzipiert und besser koordiniert werden. Dabei sollte soweit wie möglich am Subsidiaritätsprinzip festgehalten werden. Zu beheben sind die zahlreichen Doppelspurigkeiten, die sich aus dem Nebeneinander von verschiedenen Polizeikorps, des GWK und FWK sowie der Armee (subsidiäre Einsätze) und des Zivilschutzes ergeben. Auch die interkantonale Zusammenarbeit kann verbessert werden. Die neue Zuständigkeit des Bundes für grenzüberschreitende Kriminalität sollte zu einer Entlastung der Kantone führen. Die verschiedenen Instrumente, die dem Erhalt der inneren Sicherheit dienen, müssen deshalb gesamthaft beurteilt werden. Bereits bei der Grundsatzdiskussion über die strategischen Varianten sind finanzpolitische Überlegungen einzubeziehen. Daher sollen insbesondere im Rahmen der USIS-Arbeiten beträchtliche Einsparungen respektive Effizienzverbesserungen realisiert werden. Solche Resultate sollte auch eine mögliche engere Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU auf dem Gebiet der inneren Sicherheit bringen.

Der Zugang zur Rechtssprechung ist weiterhin für alle zu gewährleisten und die unentgeltliche Prozessführung für Personen mit geringem Einkommen zu erhalten. Gleichzeitig muss die ständig zunehmende Prozessflut eingedämmt werden. Dazu sollten Schlichtungslösungen umfassend genutzt werden. Ebenso sollten die Streitwertgrenzen erhöht und die Einheitsbeschwerde eingeführt werden. Dabei muss unabhängig von der Streitsumme eine Zugangsgarantie bei Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung bestehen. Verfahren sollen zudem gekürzt und

harmonisiert werden. Die Organisation und die Aufgabenteilung der Gerichte sind zu überprüfen. Das Bundesgericht sollte entlastet werden, ohne den Rechtsschutz zu beeinträchtigen. Erstinstanzliche und kantonale Gerichte sind auf mögliche Reorganisationen, auch interkantonale, zu überprüfen. Auch bei Tätigkeiten der Rechtsaufsicht, die durch Gebühren finanziert werden, sind Effizienzpotenziale auszuschöpfen (Konzentration von Registern, Nutzung der Informatik).

Ausgaben für Justiz- und Polizei von Bund, Kantonen und Gemeinden (1990–2010), in Mio. Franken



Quelle: EFD

Kommentar

Die Ausgaben für Justiz und Polizei steigen steil an. Dies hängt einerseits mit neuen Kriminalitätsformen zusammen, deren Bekämpfung zusätzliche Mittel erfordert, sowie mit zunehmenden Bewachungs- und Schutzaufgaben. Andererseits fallen die wachsende Prozessflut sowie Ineffizienzen im Justiz- und Polizeiwesen ins Gewicht. Den Rechtsstaat zu garantieren gehört zu den Kernaufgaben der öffentlichen Hand. Dafür sind die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Ohne eine glaubwürdige Rechtsordnung ist der Wohlstand letztlich gefährdet. Das Ausgabenkonzept rechnet deshalb auch bei einer rationellen Erfüllung der Aufgaben im Bereich Justiz und Polizei mit Mehrausgaben von 2,5 Prozent pro Jahr. Dies liegt jedoch deutlich unter der befürchteten Trendentwicklung von jährlich vier Prozent und dem im ursprünglichen Bundesfinanzplan 2004 bis 2006 vorgesehenen Ausgabenwachstum von 5,6 Prozent, welches durch das Entlastungsprogramm 2003 allerdings etwas gebremst werden soll.

Als eine zentrale Massnahme zur Dämpfung des Ausgabenwachstums schlägt das Ausgabenkonzept vor, die regionale Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Polizeikörpern in den Bereichen Ausbildung, Informationsverarbeitung, Polizeireserven, Kommunikationsnetze sowie Materialbeschaffung zu verstärken und zu verbessern. Mehr Kooperation zwischen den Polizeikörpern ist auch innerkantonal anzustreben. Wo sinnvoll, sollten Körper verschiedener Gemeinden sowie kantonale und städtische Körper in Grossagglomerationen zusammengelegt werden. All dies führt nicht nur zu geringeren Kosten, sondern auch zu einer schnelleren Einsatzfähigkeit in besonderen Lagen.

Im Bereich Rechtsaufsicht postuliert das Ausgabenkonzept, die heute dezentralen öffentlichen Register (Familien-, Grundstück-, Betreibungs-, Handelsregister usw.) einschliesslich der Eintragungen und Auskünfte elektronisch zu führen. E-Government lautet das Stichwort. Sodann liesse sich die Anzahl Register durch Zusammenlegungen reduzieren. Bei der Rechtsprechung ist die Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen im Gang, was Mittel

einsparen hilft. Rekursmöglichkeiten, die auf das gleiche Objekt zielen (z.B. Grossprojekte), sollten gebündelt werden. Einsparungen verspricht sich das Ausgabenkonzept ferner von der Erhöhung der Streitwertgrenzen, was das Bundesgericht von Bagatellfällen entlasten würde. Weiterhin soll jedoch eine Zugangsgarantie bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung gegeben sein. ER

Rückfragen: pascal.gentinetta@economiesuisse.ch